

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 237.481 du 23 février 2017

A. 216.103/XIII-7347

En cause : **MATHURIN** Grégory,
ayant élu domicile chez
M^e Olivier JADIN, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle,

contre :

la Commune de Morlanwelz.

Partie intervenante :

COUPIN Danielle,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie DELHAISE, avocat,
chaussée de Louvain 490
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 juin 2015, Grégory MATHURIN demande l'annulation de la délibération du collège communal de Morlanwelz du 18 février 2015 déclarant recevable la déclaration urbanistique faite par Danielle COUPIN relative au placement de palissades en bois sur muret pour le bien sis rue Fond des Trieux n° 46, cadastré 2^{ème} division, section A, n° 266/2k et accordant une dérogation au règlement de police pour le placement de palissades de taille comprise entre 2,60 m et 3 m, "pour autant que la taille effective chez le voisin ne dépasse par 2,00 m de hauteur".

II. Procédure

Par une requête introduite le 30 juillet 2015, Danielle COUPIN demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 19 août 2015.

Le dossier administratif n'a pas été déposé.

A cet égard, il ressort de l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 6 du règlement général de procédure que la partie adverse, ou l'autorité qui le détient, est tenue de déposer un dossier administratif complet, comprenant l'intégralité des pièces sur lesquelles elle s'est fondée pour prendre sa décision, et ne peut se réserver le droit de choisir les pièces qui seront soumises au débat contradictoire .

L'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que, lorsque la partie défenderesse ne transmet pas le dossier administratif, "les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts".

En l'espèce, il convient de faire application de l'article 21 précité.

Le mémoire ampliatif et le mémoire en intervention ont été déposés.

M. Raphaël BORN, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé leur dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 décembre 2016, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 janvier 2017 à 10 heures et les parties ont été informées que celle-ci serait traitée par une chambre composée d'un magistrat.

M^{me} GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Caroline DELFORGE, loco M^e Olivier JADIN avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Nathalie DELHAISE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M. Raphaël BORN, auditeur, a été entendu en son avis conforme au présent arrêt.

Il a été fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant et l'intervenante sont propriétaires de maisons voisines sises rue Fond des Trieux, respectivement numéros 48 et 46. Le bien litigieux est sis au numéro 46 et est cadastré 2^{ème} division, section A, n° 266/2k.

Les deux terrains contigus présentent la particularité que celui du requérant surplombe celui de l'intervenante.

2. Le 4 juillet 2011, le collège communal de Morlanwelz délivre à l'intervenante un permis d'urbanisme portant sur la "construction d'un mur de soutien en blocs de béton et la pose d'une palissade en bois". Ce permis n'est cependant pas exécuté de sorte qu'il est périmé à ce jour.

3. Le 29 janvier 2015, l'intervenante adresse une déclaration urbanistique préalable sous la forme de l'annexe 52 fondée sur l'article 263 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP).

Cette déclaration qui "concerne [la] mise en place d'une palissade en bois démontable suivant plan et photos annexe", se donne pour "objet : [...] la construction d'un muret en bloc de béton d'une hauteur de 80 cm à 120 cm de long sur lequel viendrait se monter une palissade en bois de 200 cm x 17 mètres" (sic).

Cette demande précise par ailleurs ce qui suit :

" Par la présente, je souhaiterais obtenir l'enregistrement de ma demande de travaux concernant la pose d'une palissade en bois démontable. Cette palissade sera posée sur mon terrain afin d'éliminer les nuisances de voisinages.

Lors de mon entretien en vos bureaux, il m'a été précisé que je devais respecter une hauteur maximum de 2 m à partir du sol du terrain de mon voisin ou sera posé la palissade.

Les travaux seront évidemment réalisés dans les règles urbanistiques imposées, et conforme[s] aux règles en vigueur [...].

Veuillez noter que la différence de niveau entre le terrain du voisin et mon terrain, [est] de 80 cm à 120 cm par endroit".

Enfin, l'annexe 52 jointe à la demande vise aussi les actes et travaux suivants :

" 6° dans les cours et jardins, les actes et travaux qui suivent :

[...]

c) la pose de clôtures, de portiques ou de portillons autres que ceux visés à l'article 262, 5°, e".

4. Le 18 février 2015, le collège communal de Morlanwez déclare recevable la déclaration urbanistique précitée. Il s'agit de l'acte attaqué.

Si, dans son intitulé, la déclaration est présentée comme portant sur le "placement de palissades en bois sur muret", en son article 2, elle précise que : "La dérogation au Règlement de Police pour le placement de palissades de taille comprise entre 2.60 m et 3.00 m est accordée, pour autant que la taille effective chez le voisin ne dépasse pas 2.00 m de hauteur". L'un des motifs de cet acte énonce, à cet égard, que "une dérogation au Règlement de Police au sujet de la hauteur des palissades est sollicitée suite au dénivellement du terrain".

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties

A. Requête

Le premier moyen, résumé comme portant sur l'"illégalité de la décision de recevabilité de la déclaration urbanistique", est pris de la violation "des articles 84, § 2, 2°, et 263 du CWATUPE [lire : Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie], de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir".

Le requérant fait grief à l'acte attaqué d'accorder une dérogation au règlement de police au sujet de la hauteur des palissades, alors que l'article 263, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, interdit toute dérogation à des dispositions légales, décrétales ou réglementaires.

Il fait valoir que, au vu de la doctrine et des positions adoptées par l'administration de la Région wallonne, "le règlement de police de la Commune de Morlanwelz imposant des hauteurs maximum aux clôtures constitue également une disposition légale, décrétales ou réglementaire visée par l'article 263, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWATUPE, auquel il n'était donc pas possible de déroger dans le cadre d'une

déclaration urbanistique". A son estime, la partie adverse aurait dû solliciter de l'intervenante qu'elle dépose une demande de permis d'urbanisme conformément à l'article 84, § 1^{er}, 1^o, du CWATUPE. Le requérant appuie son raisonnement sur le fait que l'intervenante s'est déjà vu délivrer un permis d'urbanisme par le passé, périmé à ce jour, pour les mêmes travaux.

Il estime que la partie adverse a ainsi excédé ses pouvoirs en décidant, de sa propre initiative, d'évoquer et de marquer son accord sur la dérogation au règlement de police, dérogation non mentionnée dans la demande par l'intervenante, ni dans ses courriers ultérieurs. Selon lui, elle "n'avait manifestement pas pris conscience de la nécessité de déroger audit règlement". La partie adverse a également commis une erreur manifeste d'appréciation en commettant une telle erreur qu'aucune autre commune placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise.

B. Mémoire en intervention

L'intervenante répond que le requérant ne justifie "pas en quoi le règlement de police devrait être considéré comme une disposition légale, décrétales ou réglementaire telle que visée par l'article 263 du CWATUPE, pour prétendre ensuite à ce qu'une éventuelle dérogation à son égard rendrait impossible toute possibilité de déclaration urbanistique".

Elle ajoute que le requérant "ne vise nul[le] part, dans le développement de ce premier moyen, les limites imposées par le règlement de police de la commune de Morlanwelz sur les hauteurs maximums pour les clôtures et ne démontre dès lors pas en quoi la clôture litigieuse placée par [elle] présenterait une hauteur impliquant une dérogation aux prescriptions du règlement de police de la commune de Morlanwelz". A défaut de développer à tout le moins ce point précis et l'aspect dérogatoire, le premier moyen s'avère, à son estime, non fondé. Elle soutient qu'"il incombe au requérant en annulation tout d'abord de rapporter le contenu du règlement communal de police, ensuite de démontrer le caractère réglementaire ou décretal ou légal des dispositions du règlement de police et enfin de prouver l'existence d'une dérogation pour convaincre de l'inadéquation du recours à une procédure de déclaration urbanistique".

C. Mémoire ampliatif

Le requérant renvoie, pour ce qu'il qualifie de "première branche", aux développements de sa requête et aux références doctrinales et jurisprudentielles

citées. Il soutient que, "à partir du moment où la partie adverse estime que son règlement de police contient des obligations en matière de hauteur de palissade, il doit s'assimiler à un règlement communal d'urbanisme".

Sur la "deuxième branche", il rappelle d'abord la teneur de son second moyen qui a trait au défaut de motivation de l'acte attaqué, fondé sur la constatation que la partie adverse ne précise pas l'article du règlement de police auquel le projet dérogerait. Il "imagine" dès lors qu'il doit s'agir de l'article 70 du règlement général de police qui précise que les haies ne peuvent dépasser une hauteur de 1,75 mètre. Il suppose que la partie adverse aurait appliqué cette disposition par analogie à la palissade en bois. Il souligne, cependant, qu'il "n'est pas l'auteur de l'acte administratif et qu'il lui est donc impossible de répondre à la place de la partie adverse qui n'a pas déposé de mémoire en l'espèce ni de dossier administratif". Il termine en soulignant, d'une part, que l'acte attaqué mentionne bien, dans le dernier alinéa de ses motifs, une dérogation au règlement général de police et, d'autre part, que l'argumentaire de l'intervenante induit le bien-fondé du second moyen puisque "la bénéficiaire du permis ne comprend nullement à quoi la partie adverse fait allusion".

IV.2. Examen

Il est renvoyé à l'examen du second moyen.

V. Second moyen

V.1. Thèse des parties

A. Requête

Le second moyen, résumé comme portant sur l'"absence de motivation formelle" est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

" En ce que :

- Madame COUPIN n'a sollicité aucune dérogation au règlement communal,
- La partie adverse n'a pas constaté que les travaux étaient visés par l'article 263, 6°, c, du CWATUPE,
- La partie adverse n'a pas précisé à quel article du règlement communal il était dérogé,

- La partie adverse n'a nullement justifié l'octroi de la dérogation.

Alors que la déclaration urbanistique est un acte administratif qui doit être motivé en application des articles 2 et 3 de la loi du 29.07.1991".

Le requérant fait grief à la partie adverse de ne pas avoir constaté que les travaux pour lesquels une dérogation urbanistique était sollicitée, étaient bien visés par l'article 263 du CWATUPE.

Il lui reproche également de ne pas avoir déterminé précisément, dans sa motivation, l'objet de la demande de l'intervenante. Selon lui, la demande est contradictoire sur la construction ou non d'un muret en bloc de béton d'une hauteur de 80 à 120 cm, nonobstant le fait que les photos produites par l'intervenante laissent apparaître qu'un mur existe déjà. De plus, une pièce de son dossier laisse apparaître qu'un permis d'urbanisme a déjà été délivré par le passé "pour l'érection d'une palissade de 2,60 m de haut", alors que la situation actuelle après construction de la palissade litigieuse laisse apparaître que l'intervenante n'a pas placé la palissade sur le muret préexistant mais à côté. Il voit un revirement d'attitude inexpliqué par rapport à la délivrance antérieure de ce permis, revirement qui l'est d'autant moins, faute de précision vis-à-vis d'éventuels contacts entre la partie adverse et l'intervenante.

Le requérant critique, par ailleurs, le fait que l'intervenante ne laisse nullement apparaître qu'elle a sollicité une quelconque dérogation au règlement communal alors même que l'acte attaqué précise "qu'une dérogation au règlement de police au sujet de la hauteur des palissades est sollicitée suite au dénivellement du terrain". Or, il rappelle que l'article 263, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWATUPE interdit qu'une déclaration urbanistique entraîne une dérogation à une disposition légale, décrétable ou réglementaire.

Enfin, le requérant reproche à la partie adverse de ne pas avoir libellé l'acte attaqué de façon telle qu'à la lecture de celui-ci, il soit possible de comprendre le raisonnement tenu. Il souligne que, si l'acte ne doit pas répondre aux exigences des articles 111 à 114 du CWATUPE, il devait néanmoins laisser "transparaître à la fois la règle et la raison de déroger à cette règle". Il rappelle la raison d'être des déclarations urbanistiques et souligne qu'en l'espèce, une motivation adéquate s'imposait d'autant plus que la décision prise peut suggérer "des relations de «copinage» entre [l'intervenante] et la partie adverse".

B. Mémoire en intervention

L'intervenante répond qu'à la première lecture de l'objet de la demande, il est permis de comprendre qu'elle porte sur le placement d'une palissade en bois sur muret. Les photos sont, selon elle, suffisamment explicites à cet égard. Elle affirme que cette palissade est de toute façon conforme aux documents accompagnant la demande de déclaration, ce que le requérant ne reproche au demeurant pas, de même qu'il ne critique pas davantage le fait que la palissade a été construite sans tenir compte du muret précédemment envisagé. Elle estime que le requérant invoque dès lors cette situation de doute de manière "improductive". Concernant le caractère dérogatoire, elle renvoie à la réfutation du premier moyen et à l'argumentation y développée, faisant apparaître que le requérant n'apporte pas de preuve de l'élément dérogatoire dont il fait état.

C. Mémoire ampliatif

Sur ce qu'elle qualifie de "première branche", le requérant indique qu'il prend acte de la volonté de l'intervenante de placer une palissade en bois sur muret. Il pose dès lors la question de savoir pourquoi l'intervenante n'a pas évoqué la construction d'un muret dans sa demande de déclaration. Il en est d'autant plus ainsi que la construction dudit muret nécessite une demande de permis d'urbanisme et pas simplement l'introduction d'une déclaration. Il estime que le défaut de motivation est aussi d'autant plus marqué puisque l'acte litigieux aurait dû conclure à l'irrecevabilité de la demande, indépendamment du problème de dérogation soulevé au premier moyen. Il soutient que son argumentation sur le fait qu'en pratique, seule la palissade a été placée, n'est pas improductive puisque cela met en évidence la problématique de la demande de construire ou non un muret.

Sur la "seconde branche" de son moyen, le requérant s'en réfère au premier moyen et, plus particulièrement au "fait qu'il ressort de l'argumentaire de l'intervenante volontaire qu'elle ignore elle-même l'article du règlement général de police auquel il a été dérogé par la partie adverse, démontrant incontestablement le défaut de motivation soulevé au moyen".

V.2. Examen

La décision de recevabilité d'une déclaration urbanistique ouvre le droit de procéder à l'exécution des travaux déclarés. La décision par laquelle l'autorité communale se prononce sur la recevabilité de la déclaration urbanistique modifie l'ordonnancement juridique. Il s'agit d'un acte administratif unilatéral de portée

individuelle, susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

Partant, il doit être motivé en la forme, conformément aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

À cet égard et selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, tout acte administratif à portée individuelle satisfait aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, lorsqu'il fait l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. La motivation formelle peut, le cas échéant, être admise par référence à un autre document pour autant, soit que la substance de ce document soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié, auxquels cas la motivation de l'acte auquel l'autorité se réfère doit satisfaire aux exigences de la loi précitée.

En l'espèce, l'acte attaqué dont l'intitulé, pour rappel, précise l'objet en ces termes : "placement de palissades en bois sur muret", est motivé comme suit :

" Vu les articles 84, § 2, al. 2, 2°, et 263 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie;

Attendu que M^{me} COUPIN Danielle a adressé une déclaration urbanistique concernant le bien sis rue Fond des Trieux, 46 et cadastré 2^{ème} Division Section A 266/2k par dépôt, contre récépissé au Collège communal et simultanément au Fonctionnaire Délégué;

Que la déclaration contient bien les éléments prescrits par l'article 263 du CWATUPE;

Considérant que la déclaration est complète et respecte les formes;

Considérant qu'une dérogation au Règlement de Police au sujet de la hauteur des palissades est sollicitée suite au dénivellement du terrain;

ARRETE

Article 1. - La déclaration urbanistique de M^{me} COUPIN Danielle pour le bien Rue Fond des Trieux, 46 et cadastré 2^{ème} Division Section A 266/2k est recevable.

Article 2. - La dérogation au Règlement de Police pour le placement de palissades de taille comprise entre 2.60 m et 3.00 m est accordée, pour autant que la taille effective chez le voisin ne dépasse pas 2.00 m de hauteur".

Contrairement à ce que soutient le requérant, l'auteur de l'acte attaqué a bien identifié l'objet de la demande qui lui était adressée. L'article 2 de cet acte qui forme, avec l'article 1^{er}, son dispositif, précise que la dérogation est accordée "pour le placement de palissades de taille comprise entre 2.60 m et 3.00 m". Il importe peu que l'intitulé de cette décision mentionne le "placement de palissades en bois sur muret". Cette présentation ne permet pas de donner une portée que l'acte attaqué n'a pas.

Cette compréhension de l'objet de la demande est conforme aux termes de la demande elle-même.

La lettre d'accompagnement précédant l'annexe 52" indique, maladroitement, qu'elle se donne pour "Objet : [...] la construction d'un muret en bloc de béton d'une hauteur de 80 à 120 cm x 17 mètres sur lequel viendrait se monter une palissade en bois de 200 cm x 17 m". Elle précise, toutefois, au préalable et par après, qu'elle concerne la "mise en place" ou "la pose d'une palissade en bois démontable".

En outre, c'est surtout l'annexe 52 précitée qui importe puisque, selon l'arrêté ministériel wallon du 13 mars 2006 déterminant la forme et le contenu de la déclaration urbanistique préalable visée à l'article 263, § 2, du CWATUP, c'est à ce modèle que ladite déclaration doit se conformer. Or, l'annexe 52" précitée mentionne, en l'espèce, qu'il est prévu de réaliser : "6° dans les cours et jardins, les actes et travaux qui suivent : [...] c) la pose de clôtures, de portiques ou de portillons autres que ceux visés à l'article 262, 5°, e". Il n'y est plus question de la construction d'un muret.

Enfin, le reportage photographique qui accompagne la demande, outre qu'il fait apparaître l'existence d'un mur, étant le mur de soutènement du jardin du requérant, précise les hauteurs respectives de ce mur et de la palissade à poser, d'une "hauteur totale de 260 cm à 300 cm" dont 80 à 120 cm de muret et 180 cm de "palissade".

Malgré certaines indications malheureuses dans la lettre accompagnant la déclaration urbanistique préalable, son objet ne pouvait donc pas faire de doute et l'auteur de l'acte attaqué ne s'y est pas davantage trompé.

L'acte attaqué est adéquatement motivé quant à ce.

La motivation formelle de l'acte attaqué ne permet cependant pas d'identifier avec la précision requise ce que son auteur a entendu signifier, lorsque l'article 2 du dispositif précise que "la dérogation au Règlement de Police pour le placement de palissades de taille comprise entre 2.60 m et 3.00 m est accordée".

Le motif selon lequel "une dérogation au Règlement de Police au sujet de la hauteur des palissades est sollicitée suite au dénivellement du terrain" n'éclaire pas davantage quant à la portée de cette disposition.

Certes, l'omission du fondement juridique ou l'erreur quant au fondement invoqué n'est pas susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué lorsque ce fondement peut être déterminé aisément et avec certitude, ou lorsqu'il résulte des circonstances de l'affaire que le requérant connaissait ce fondement juridique. Toutefois, en l'espèce, pas plus que l'intervenante n'est manifestement en mesure de comprendre la portée juridique de l'acte dont elle est la destinataire - ainsi qu'en témoigne sa réponse sous forme de questions au premier moyen -, le requérant ne peut identifier avec précision sa portée et, partant, la compétence de l'auteur de l'acte pour l'adopter.

Le dossier administratif en possession du requérant ne contribue pas non plus à la compréhension de l'acte, dès lors qu'il ne ressort pas de la demande de l'intervenante qu'elle ait d'une quelconque manière sollicité une dérogation à un règlement de police donné. Elle indique certes vouloir réaliser les travaux "dans les règles urbanistiques imposées et conformes aux règles en vigueur" et elle précise, par ailleurs, qu'il lui a été indiqué qu'elle devait "respecter une hauteur maximum de 2 m à partir du sol du terrain de [s]on voisin où sera posé la palissade". Ces indications ne permettent cependant pas de déduire le fondement juridique de l'acte attaqué avec certitude et encore moins aisément.

Partant, la motivation formelle d'un acte administratif devant permettre à l'administré d'apprécier en connaissance de cause l'opportunité de contester cette décision, une telle motivation ne peut être considérée comme adéquate et suffisante. En l'occurrence, le requérant est tenu, dans le cadre du premier moyen, d'"imaginer" le règlement de police et la disposition auxquels l'auteur de l'acte attaqué a pu, le cas échéant, déroger. Cela ne peut être admis.

Le Conseil d'État lui-même n'est pas en mesure d'exercer pleinement son contrôle, en particulier pour le premier moyen, à défaut de pouvoir identifier le texte concerné et de savoir s'il constitue une disposition réglementaire, au sens de l'article 263, § 1^{er}, alinéa 3, du CWATUP, comme invoqué dans ledit moyen.

Le deuxième moyen est donc fondé.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La délibération du collège communal de Morlanwelz du 18 février 2015 déclarant recevable la déclaration urbanistique faite par Danielle COUPIN relative au placement de palissades en bois sur muret pour le bien sis rue Fond des Trieux n° 46, cadastré 2^{ème} division, section A, n° 266/2k et accordant une dérogation au règlement de police pour le placement de palissades de taille comprise entre 2,60 m et 3 m, est annulée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 200 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{ème} chambre, le vingt-trois février deux mille dix-sept par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Cécile BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Cécile BERTIN.

Simone GUFFENS.